

На правах рукописи

Шамгунов Алмаз Ильдарович

**СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.02 –конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань 2006

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина".

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Малый Александр Федорович

кандидат юридических наук
Ибрагимова Лиана Ильгизовна

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева"

Защита состоится 22 декабря 2006 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования "Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина" по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина".

Автореферат разослан "21" ноября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне. В настоящее время идет переходный период для полноценной реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который продлен до 2009 года. В связи с изменениями федерального законодательства произошло серьезное реформирование законодательства о местном самоуправлении. Еще больше изменений произошло в правовом регулировании местного самоуправления на муниципальном уровне. Фактически нормативно-правовая база муниципальных образований создана вновь.

Новое федеральное законодательство о местном самоуправлении привело к реформированию многих муниципальных образований. В большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные образования образовывались вновь. В связи с этим возникла проблема муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях. Практика проведения выборов во вновь образованных муниципальных образованиях выявила серьезные проблемы в правовом регулировании муниципальных выборов. Все это поставило перед наукой муниципального права задачу проанализировать изменения, которые произошли на всех уровнях правового регулирования муниципальных выборов. Особенно актуальной является проблема взаимодействия федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов при правовой регламентации муниципальных выборов.

Степень научной разработанности темы. Изучение вопросов правовой регламентации выборов в Российской Федерации нашло отражение в работах многих ученых. Среди них особо можно отметить суждения и выводы С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Л.Г. Алехичевой, Р.Т. Биктагирова,

И.Б. Борисова, А.Ю. Бузина, В.И. Васильева, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, И.В. Выдрина, Ю.А. Дмитриева, В.П. Журавлева, О.К. Застрожной, А.В. Зиновьева, А.В. Иванченко, А.Н. Кокотова, С.Д. Князева, В.В. Лапаевой, В.И. Лысенко, А.Е. Любарева, В.В. Маклакова, М.С. Матейковича, А.Е. Постникова, В.В. Пылина, Б.А. Страшуна, В.П. Шейниса.

В работах указанных авторов правовое регулирование муниципальных выборов не являлось предметом отдельного изучения, а рассматривалось в совокупности с выборами иного уровня или иными формами реализации непосредственной демократии.

Целенаправленная разработка проблем правового регулирования муниципальных выборов осуществлялась в диссертационных исследованиях. Первой и одной из наиболее всесторонних является работа М.Н. Кудилинского ("Проблемы правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации", СПб., 2002). Дальнейшие диссертации преимущественно представляли собой изучение некоторых вопросов избирательного права на примере отдельных регионов¹. Одной из таких работ является диссертация Д.А. Стрельцова².

Также можно отметить исследования А.Н. Нифанова, Л.А. Нудненко, А.А. Сергеева, О.В. Черновой, Д.Ю. Устинова, в которых анализировались институты непосредственной демократии на муниципальном уровне, в том числе освещались некоторые вопросы правового регулирования муниципальных выборов.

Изучение проведенных исследований позволяет констатировать, что в силу объективных причин часть из них основана на утративших в настоящее

¹ Косак А.В. Порядок формирования выборных органов местного самоуправления в Российской Федерации: на примере Ханты-Мансийского автономного округа. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 209 с., Ерохин Н.И. Правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (на примере Московской области). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 151 с., Ищенко О.А. Муниципальные выборы в системе народовластия: на примере Дальневосточного федерального округа. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 177 с.

² Правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 170 с.

время законодательных актах и не учитывает его новейшие изменения, в части работ изучаются законы и уставы муниципальных образований по некоторым вопросам муниципальных выборов отдельно взятого субъекта Российской Федерации, а в некоторых - за пределами научного поиска остались важные аспекты правового регулирования муниципальных выборов. В частности, в работе Д.А. Стрельцова основное внимание было уделено отличительным особенностям организации и проведения выборов в органы местного самоуправления, но практически не рассматривались субъекты избирательных правоотношений и проблемы правового регулирования избирательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Все это выявляет потребность в комплексном анализе системы правового регулирования муниципальных выборов.

Объектом диссертационного исследования являются законы и иные нормативные правовые акты, которые содержат нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и проведения муниципальных выборов.

Предметом диссертационного исследования являются нормы действующих, а также утративших силу нормативных правовых актов, регулирующих муниципальные выборы в Российской Федерации, практика их применения.

Цель исследования. Основной целью диссертационного исследования является системный анализ взаимодействия всех уровней правового регулирования муниципальных выборов и определение роли каждого уровня в формировании правового статуса субъектов муниципальных выборов и регулировании муниципального избирательного процесса.

Для достижения указанной цели в диссертации решаются следующие **задачи**:

-проанализировать федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты как

уровни правового регулирования муниципальных выборов и как элементы системы избирательного законодательства о муниципальных выборах;

-выявить соотношение муниципального избирательного законодательства и муниципального избирательного права;

-определить роль федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в формировании правового статуса таких субъектов муниципальных выборов, как: избиратели, кандидаты, избирательные объединения, избирательные комиссии, наблюдатели, органы государственной власти и органы местного самоуправления;

-исследовать понятие избирательного процесса;

-выявить проблемы и пробелы правового регулирования муниципального избирательного процесса;

-обосновать предложения по совершенствованию муниципального избирательного законодательства.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частно-научные методы познания (в том числе: нормативно-логический, сравнительно - правовой, системно - структурный, статистический, историко-правовой, формально – юридический) и другие методы, применяемые в юридической науке.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых в области общей теории права (С.С. Алексеева, Д.А. Керимова, В.В. Лазарева, А.В. Малько, М.Н. Марченко), а также ученых в области конституционного, административного, избирательного права (С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, В.В. Альхименко, Д.Н. Бахраха, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, Н.В. Витрука, А.В. Зиновьева, Т.Д. Зражевской, А.В. Иванченко, А.И. Ким, А.Н. Кокотова, С.Д. Князева, М.Н. Кудилинского, О.Е. Кутафина, В.И. Лысенко, А.Ф. Малого, М.С. Матейковича, А.Е. Постникова, Б.А. Страшуна и др.)

Изучению отдельных аспектов системы избирательного законодательства, стадий избирательного процесса и субъектов избирательного процесса способствовали работы К.А. Агаларовой, Л.Г. Алехичевой, В.А. Ахлюстина, С.В. Большакова, А.Ю. Бузина, Л.Д. Волковой, А.Г. Головина, Н.П. Борисовой, Е.Н. Босовой, А.Ю. Бузина, Л.Н. Кальченко, Е.В. Корчиги, К.В. Краснова, Ю.Н. Лебедевой, М.В. Масловской, Д.Б. Сергеева, Е.П. Стружак, С.В. Судаковой, В.В. Панкратова, В.Н. Фалькова, В.П. Шергина.

Эмпирическую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, нормативные правовые акты избирательных комиссий различного уровня, правовые акты органов местного самоуправления, правоприменительная практика, статистические данные, научные публикации, сведения из электронных средств массовой информации.

Научная новизна исследования заключается в том, что она является одной из первых попыток провести комплексный анализ системы правового регулирования муниципальных выборов и выявить влияние федерального, регионального и муниципального уровня правового регулирования на правовой статус субъектов права муниципальных выборов и на правовое регулирование муниципального избирательного процесса.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Совершенствование правового регулирования муниципальных выборов связано с решением важной теоретической задачи оптимизации соотношения избирательного права и избирательного законодательства. Понятие «избирательное законодательство» или «муниципальное избирательное законодательство» в работе используется как однопорядковое с понятием правового регулирования и рассматривается в широком смысле, как вся совокупность федеральных законов, законов и иных нормативных

правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих муниципальные выборы.

Нормы избирательного права (нормы муниципального избирательного права) содержатся в нормативных правовых актах всех трех уровней. Существующая иерархия норм муниципального права теоретически построена на степени важности тех общественных отношений, которые они регулируют.

Права человека, в том числе избирательные права, гарантии их реализации, установление основ правового статуса всех субъектов муниципальных выборов - главная задача и обязанность федеральных органов государственной власти.

Защита избирательных прав граждан и создание условий для реализации полномочий всех участников выборов на территории субъектов Российской Федерации связаны с установлением надлежащей системы органов государственной власти и местного самоуправления. В работе обосновывается, что необходимость специального законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении связана с конституционно признанным разнообразием систем органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это прямо определяет своеобразие моделей взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.

Необходимость муниципального уровня правового регулирования муниципальных выборов определяется самостоятельностью (в пределах закона) органов местного самоуправления и, в известной мере, уникальностью каждого муниципального образования, максимальной приближенностью органов местного самоуправления к населению и их непосредственной ответственностью перед избирателями.

2. В настоящее время система избирательного законодательства о муниципальных выборах представляет собой достаточно сложное и

противоречие явление. На федеральном уровне отсутствует законодательный акт, прямо регулирующий муниципальные выборы либо устанавливающий общие принципы организации муниципальных выборов в Российской Федерации. Потенциальная возможность прямого регулирования муниципальных выборов заложена в Федеральном законе от 26.11.1996 № 138-ФЗ “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”, который может начать действовать в определенных, кризисных с точки зрения муниципальных выборов, ситуациях. Конечно, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (так называемый рамочный федеральный закон) закрепляет гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов. Но порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов на основе Конституции Российской Федерации и федерального закона № 67-ФЗ осуществляется не прямо, а через призму гарантий избирательных прав, что значительно усложняет применение этого закона субъектами муниципальных избирательных правоотношений.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по вопросу муниципальных выборов в основном содержит отсылочные нормы к рамочному Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Поэтому в работе делается вывод, что, вопреки имеющемуся мнению о чрезмерной детализации правового регулирования выборов в федеральном законодательстве, анализ федерального законодательства о муниципальных выборах свидетельствует о возможности его совершенствования. Автор

предлагает в этой связи принять федеральный закон "Об общих принципах организации муниципальных выборов в Российской Федерации".

3. Потребность в едином нормативном акте, который регулировал бы вопросы всех муниципальных выборов, обусловила принятие в некоторых субъектах Российской Федерации специальных кодифицированных законов о муниципальных выборах. Противники принятия на уровне субъектов Российской Федерации специальных законов о муниципальных выборах указывают на то, что эти законы зачастую почти полностью воспроизводят нормы рамочного федерального закона, так как за субъектами РФ закреплены весьма ограниченные полномочия по законодательному регулированию муниципальных выборов. Но, как показывает проведенный в работе анализ избирательного законодательства субъектов РФ, специальные законы о муниципальных выборах играют большую роль в организации и проведении муниципальных выборов. Поэтому автор диссертационного исследования придерживается мнения о необходимости специальных кодифицированных законов субъектов РФ о муниципальных выборах.

4. Анализ правового статуса некоторых субъектов муниципальных выборов был направлен на выяснение роли федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в формировании их правового статуса.

В результате исследования было установлено, что теоретическая модель значения норм различного уровня правового регулирования как общее, специальное и частное зависит от вида участника муниципального избирательного процесса и от характера полномочий.

Правовой статус таких субъектов права муниципальных выборов как органы государственной власти, избиратели, избирательные объединения и наблюдатели в большей степени устанавливается нормами федерального законодательства. Участие законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в формировании их правового

статуса является минимальным и касается, в основном, процессуальных полномочий этих субъектов.

В определении правового статуса кандидатов и их уполномоченных лиц, избирательных комиссий и органов местного самоуправления как участников муниципального избирательного процесса законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты играют значительно большую роль.

5. В специальной литературе уже отмечалась тенденция к централизации и усилению роли федерального законодательства в правовом регулировании муниципальных выборов. Этот вывод подтверждается исследованием роли федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в правовом регулировании основных стадий муниципального избирательного процесса.

В работе делается вывод, что усиление федерального уровня правового регулирования в определении правового статуса субъектов права муниципальных выборов и в регулировании муниципального избирательного процесса исторически связано с неудачной первой попыткой внедрить конституционные нормы о самостоятельности местного самоуправления в российскую государственность.

6. Современный характер взаимодействия трех уровней правового регулирования, как свидетельствует проведенное исследование, является неустойчивым, в определенной мере не имеющим ясной целевой ориентации. По мнению автора исследования, идеология Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", направленная на создание унифицированной модели местного самоуправления по всей Российской Федерации, должна быть распространена на правовое регулирование муниципальных выборов, по крайней мере, на переходный период нового этапа становления местного самоуправления в Российской Федерации.

В этой связи автор критически оценивает право субъектов Российской Федерации устанавливать виды и порядок применения избирательных систем. Такой подход не согласуется с общей идеологией федерального закона № 131-ФЗ и с практикой изменений выборов законодательных (представительных) органов по пропорциональной системе.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что результаты диссертации могут быть использованы в ходе дальнейших научных разработок, материалы исследования могут применяться при проведении занятий в высших учебных заведениях по дисциплинам: "Конституционное право Российской Федерации", "Муниципальное право", специальных курсов по избирательному праву. Полученные выводы и обобщения могут найти применение при систематизации и совершенствовании избирательного законодательства, а также учтены в ходе разработки новых нормативных правовых актов.

Апробация результатов исследования. Диссертации подготовлена, обсуждена и была одобрена на кафедре конституционного права и прав человека Казанского государственного университета. Некоторые выводы диссертационного исследования были изложены автором в выступлениях на научно-практической конференции молодых ученых и круглом столе, посвященном 200-летию Казанского государственного университета. Основные теоретические положения и предложения по совершенствованию системы правового регулирования муниципальных выборов изложены в ряде статей.

Структура диссертации обусловлена характером поставленной цели и перечнем задач исследования, а также избранной автором логики изложения материала. Работа состоит из введения, трех глав, в которых объединены десять параграфов.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень её научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, характеризуется методологическая, теоретическая и эмпирическая основа исследования, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость проведенного исследования, приводятся данные апробации результатов исследования, раскрывается структура работы.

В первой главе "Система избирательного законодательства о муниципальных выборах" рассматриваются три основных уровня правового регулирования муниципальных выборов, которые образуют систему избирательного законодательства о муниципальных выборах.

Первый параграф - *"Федеральное законодательство о муниципальных выборах"*. Конституция Российской Федерации определяет общий статус местного самоуправления, признает и гарантирует местное самоуправление, предоставив субъектам Российской Федерации право урегулировать вопросы организации муниципальных выборов. В Конституции РФ вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами в сфере избирательного законодательства решен недостаточно четко.

По мнению автора, только на основе достаточно последовательно проведенного разделения полномочий между Российской Федерацией, её субъектами и органами местного самоуправления последние могут самостоятельно, под собственную ответственность решать задачи, связанные с проведением выборов, исходя из максимального учета интересов населения, особенностей субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В работе проводится краткий обзор исторического развития федерального законодательства о муниципальных выборах. Особое внимание

уделяется Федеральному закону от 26.11.1996 № 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", а также временному положению о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Указанный федеральный закон применяется в части, не урегулированной законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления при нарушениях конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" устанавливает общие принципы проведения выборов в органы местного самоуправления. По мнению диссертанта, с его принятием появилась возможность унификации основных избирательных норм и прав, не вмешиваясь в непосредственную компетенцию по принятию избирательных законов.

Автор разделяет позицию, что было бы целесообразно "перевести" рамочный федеральный закон в разряд федеральных конституционных законов, одновременно разгрузив его от множества мелких процедурных вопросов. В этом случае рассматриваемый закон действительно мог бы стать правообразующим для избирательного права и системообразующим для муниципального избирательного законодательства.

Во втором параграфе - *"Законодательство и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации о муниципальных выборах"* в основном анализируются законодательные акты, регулирующие порядок проведения муниципальных выборов, принимаемые субъектами Российской Федерации.

В параграфе рассматриваются два подхода к формированию избирательного законодательства субъектов РФ:

1) так называемое "пакетное регулирование". В данном варианте избирательное законодательство субъектов РФ включает в себя целый набор законов, регулирующих отдельные виды выборов. Например, закон о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления или закон о выборах главы муниципального образования и т.д.;

2) кодифицированное регулирование. В этом случае избирательные отношения регулируются единым сводным нормативным актом – избирательным кодексом или законом о выборах в муниципальные органы. В некоторых субъектах РФ наряду с избирательными кодексами приняты законы об избирательной комиссии субъекта РФ.

Задача регионального правового регулирования муниципальных выборов состоит в его детализации и конкретной регламентации. Поэтому кодификация муниципального избирательного законодательства субъектов Российской Федерации наиболее целесообразна и весьма перспективна. По мнению диссертанта, принятие избирательных кодексов в субъектах Российской Федерации значительно повысит эффективность муниципального избирательного законодательства.

Третий параграф - *"Муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие муниципальные выборы"*. Важное место в системе нормативных правовых актов, регулирующих муниципальные выборы, занимают муниципальные нормативные правовые акты. Эти акты органов местного самоуправления выступают в качестве источников избирательного права в тех случаях, когда они в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации направлены на регулирование конкретных аспектов муниципальных избирательных отношений, имеющих местное значение. В уставе муниципального образования определяются органы и должностные лица местного самоуправления, которые избираются населением на муниципальных выборах, срок полномочий

представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования определяется избирательная система, которая применяется в муниципальном образовании, а также иные вопросы, связанные с организацией и проведением муниципальных выборов.

Вторая глава "Статус субъектов права на муниципальных выборах" содержит пять параграфов.

В первом параграфе - *"Правовой статус избирателей"* проводится последовательный анализ влияния федерального, регионального и муниципального уровня на определения прав и обязанностей избирателя, связанных с его участием в голосовании и иных избирательных действиях.

Основы правового статуса избирателя определяется принципами проведения выборов и закрепляются в федеральном законодательстве, однако их реализация применительно к муниципальным выборам имеет свою специфику. В частности, имеются особенности реализации принципа всеобщего избирательного права. Так, иностранные граждане, достигшие 18 лет и постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления при наличии международного договора.

Одной из особенностей, присущей исключительно муниципальным выборам, является ограничение участия в выборах военнослужащих. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей при выборах в органы местного самоуправления.

Второй параграф - *"Правовой статус кандидатов и их уполномоченных представителей"*. Диссертантом проанализирован статус кандидата, который

представляет собой совокупность его прав и обязанностей в рамках соответствующих стадий избирательного процесса. Взаимодействие федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации идет по пути детализации федерального законодательства. Конституцией (уставом), законом субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста.

Для регистрации кандидаты обязаны осуществить либо сбор подписей, либо внести избирательный залог.

Высказываются мнения, что в отношении муниципальных выборов процедура сбора подписей неэффективна, т.к. установленный федеральным законом предел подписей, необходимый для регистрации кандидата (2 процента), является неоправданно малым. Действительно, учитывая небольшое количество проживающих в муниципальных образованиях, сбор 2 процентов подписей от всего населения не является тем способом, позволяющим избежать случайностей в подборе кандидатов. Кроме того, если в выборах участвует лицо, обладающее высоким должностным положением, при сборе подписей возможны такие нарушения, как привлечение лиц, находящихся в подчиненном положении или в иной служебной зависимости, сбор подписей по месту работы, учебы и т.д.

Оптимальным, на взгляд автора, является определение процента необходимых подписей в зависимости от числа избирателей, проходящих на один мандат по регрессивной шкале: чем меньше число избирателей, приходящих на один мандат, тем выше необходимый процент подписей.

Очевидно, что вести сложную многоплановую деятельность в целях избрания в условиях сжатой по времени избирательной кампании, в условиях конкуренции и с соблюдением всех многочисленных установлений законодательства о выборах одному кандидату достаточно сложно. В этих целях региональным законодательством должна быть детально

регламентирована возможность привлечения кандидатом ряда лиц для оказания ему содействия в процессе ведения его избирательной кампании – представителей кандидата.

Деятельность представителей кандидата является четко специализированной. В избирательном законодательстве определены порядок их назначения, сроки полномочий и основные функции.

Третий параграф - *"Правовой статус избирательных объединений"*. В этом параграфе отмечается, что правовой статус избирательных объединений в основном регулируется федеральным законодательством.

В ходе анализа было замечено, что редакция федерального закона о политических партиях, действовавшая до августа 2005 г., допускала участие в выборах только региональные отделения политических партий. Местные отделения не могли выступать при проведении выборов в качестве избирательных объединений. Это препятствовало вовлечению партийных структур в избирательный процесс на муниципальном уровне. Федеральный закон о политических партиях в редакции от 21 июля 2005 г. указывает, что в выборах вправе принимать участие в соответствии с уставом политической партии ее региональные отделения и иные структурные подразделения. Это дает "зеленый свет" развитию местных отделений политических партий и их активному вовлечению в политический процесс на муниципальном уровне.

Четвертый параграф - *"Правовой статус избирательных комиссий"*. Статус избирательных комиссии - один из тех вопросов, что вызывают в настоящее время много научных споров, однако единой позиции ни в науке, ни в практике не выработано.

Диссертантом рассмотрены вопросы правовой регламентации деятельности по подготовке и проведению муниципальных выборов, осуществляемой территориальными (районными, городскими, поселковыми, сельскими и др.) избирательными комиссиями, окружными избирательными комиссиями, участковыми избирательными комиссиями.

Проанализированы источники полномочий по формированию избирательной комиссии муниципального образования и территориальной избирательной комиссии.

По мнению автора, необходимо обратить внимание на очень специфическое взаимодействие федерального и регионального законодательства. В случае, когда территориальная избирательная комиссия осуществляет полномочия избирательной комиссии муниципального образования по подготовке и проведению выборов, она является организующей выборы комиссией. В то же время территориальная избирательная комиссия в результате возложения на нее указанных полномочий не превращается в избирательную комиссию муниципального образования. Она сохраняет именно статус территориальной избирательной комиссии, т.е. как государственного органа субъекта РФ и выполняет все полномочия территориальной избирательной комиссии, установленные федеральными законами соответствующего субъекта РФ.

Пятый параграф - *"Правовой статус наблюдателей"*. Правовой статус наблюдателей - составная часть института наблюдения на выборах, который, в основном, регулируется федеральным уровнем и является важной юридической гарантией конституционного и международного принципа открытых и гласных выборов. В работе рассмотрено федеральное законодательство и некоторые законы субъектов РФ, где установлены права и обязанности наблюдателей, ограничения их деятельности, круг субъектов, которые вправе назначить наблюдателей, а также субъекты, из числа которых не могут быть назначены наблюдатели.

Проведя анализ деятельности наблюдателей, автор пришел к выводу, что на практике деятельность наблюдателя нередко совпадает с деятельностью членов участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Члены комиссии с правом совещательного голоса фактически осуществляют наблюдение и не принимают участия в работе комиссии. В результате члены участковой комиссии с правом решающего

голоса не всегда видят разницу между указанными выше лицами, соглашаются с тем, что наблюдатель выполняет полномочия члена комиссия с правом совещательного голоса, и наоборот.

При поведении муниципальных выборов осуществлять наблюдение могут и иностранные (международные) наблюдатели.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, регулирующий деятельность иностранных (международных) наблюдателей применительно к муниципальным выборам.

Третья глава - **"Правовое регулирование муниципального избирательного процесса"** содержит анализ теоретических исследований по вопросу соотношения понятий избирательный процесс и муниципальный избирательный процесс. В этой главе также анализируются проблемы совершенствования правового регулирования основных стадий муниципального избирательного процесса.

В первом параграфе этой главы - *"Понятие муниципального избирательного процесса"* рассматриваются научные суждения относительно понятия избирательного процесса. Обращение к избирательному процессу обусловлено тем, что посредством этого понятия в политико-правовой литературе чаще всего описываются выборы как явление во времени.

На основе анализа разнообразных позиций автор приходит к мнению, что муниципальный избирательный процесс представляет собой сложное и многогранное явление.

Автор обосновывает несогласие с существующим подходом к рассмотрению муниципального избирательного процесса как одного из видов юридического процесса. Во-первых, в научной среде до настоящего времени не сложилась единая концепция юридического процесса, что подтверждается приводимыми в диссертации различными точками зрения. Во-вторых, юридический процесс подразумевает урегулированность отношений исключительно правовыми нормами. Автором же поддерживается мнение о

том, что социальные нормы также регулируют избирательные отношения, складывающиеся в рамках муниципального избирательного процесса.

По мнению автора, характеристика избирательного процесса как совокупности стадий является не полной, но наиболее традиционной, простой и вполне применимой к муниципальному избирательному процессу.

Во втором параграфе третьей главы - *"Организационно-правовые вопросы совершенствования муниципального избирательного процесса"* рассматриваются наиболее существенные, по мнению диссертанта, нерешенные организационные проблемы проведения муниципальных выборов, а также проблемы их правовой регламентации.

Диссертантом вносится предложение о том, что решение вопроса о субъекте назначения муниципальных выборов надо урегулировать в уставе муниципального образования, где, помимо представительного органа муниципального образования, закрепить такое право в установленных случаях также за главой муниципального образования. Это позволит избежать существующей чрезмерной концентрации электоральных полномочий представительного органа муниципального образования и упростит процедуру назначения досрочных выборов в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования.

В работе анализируются установленные в федеральном законодательстве единые даты голосования при проведении выборов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных выборов. С позиции целесообразности следует позитивно оценить нормативное нововведение, так как это позволяет экономить финансовые ресурсы на организацию выборов, повышает уровень явки избирателей, позитивно влияет на выработку навыков активного участия в выборах, позволяет более продуктивно использовать инфраструктуру организации выборов.

Если же оценивать совмещение дней голосования с точки зрения соответствия нормам права, автор выделяет две существенные проблемы.

Во-первых, федеральный законодатель, установив конкретные сроки голосования при проведении муниципальных выборов, осуществил вторжение в сферу деятельности органов местного самоуправления. Установление даты голосования на муниципальных выборах не относится ни к общим принципам организации местного самоуправления, ни является гарантией избирательных прав граждан. Данный вопрос не должен решаться в законодательстве, а является компетенцией органов местного самоуправления, и его следует регулировать исключительно актами органов местного самоуправления.

На *стадии составления списков избирателей*, отмечает автор, за рамками правового регулирования остался вопрос допустимости составления одних и тех же списков избирателей при проведении совмещенных выборов муниципального уровня и уровня субъекта Российской Федерации. Автором предлагается закрепить такую возможность на уровне законов субъектов РФ.

В работе рассматривается регистрация (учет) избирателей. На основе анализа правовых актов, регулирующих данный вопрос, и проблем, возникающих в ходе их практической реализации, автор приходит к выводу о целесообразности объединения правовых норм, находящихся в разных по юридической силе правовых актах, в единый федеральный закон о регистрации (учете) избирателей.

На *стадии выдвижения и регистрации кандидатов* (списков кандидатов) диссертантом рассматриваются следующие вопросы:

- о праве регионального законодателя устанавливать дополнительные по отношению к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" требования к выдвижению кандидатов в органы местного самоуправления;

- об уровне правового регулирования порядка проверки собранных для выдвижения кандидатов подписей избирателей, признания таких подписей достоверными или недостоверными.

Приводятся примеры законов субъектов РФ, которые устанавливают дополнительные требования к порядку выдвижения кандидатов избирательным объединением и перечню предоставляемых для регистрации документов, не предусмотренные Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Автором отрицательно оценивается практика регулирования порядка проверки собранных для выдвижения кандидатов подписей и признания их достоверными или недостоверными законами субъектов РФ. Обосновывается необходимость закрепления такого порядка не в региональных законодательных актах, а в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Приводятся примеры законов субъектов Российской Федерации, в которых не содержится четких критериев, по которым подпись можно признать недостоверной, не указывается, каким способом выявляется ее подложность. Признается, что это ведет к чрезмерной свободе усмотрения правоприменителя.

На основе изучения положений действующего законодательства и практики его применения автор приходит к выводу, что на *стадии предвыборной агитации* при проведении муниципальных выборов права зарегистрированных кандидатов на получение бесплатного телевизионного эфирного времени и бесплатной печатной площади зачастую не могут быть реализованы.

Исходя из статистических данных в работе выявляется, что муниципальные организации телевидения отсутствуют во многих крупных городах, не говоря уже о небольших населенных пунктах. Даже наличие

муниципальной организации телевидения не является гарантией получения зарегистрированными кандидатами бесплатного телеэфира. Судебная практика, сложившаяся, по крайней мере, в Республике Татарстан, исходит из того, что предоставление бесплатного эфирного времени для зарегистрированных кандидатов ставится в зависимость от наличия у муниципальной организации телевидения собственного радиочастотного канала распространения телесигнала. Распространение телесигнала по договору на трансляцию с каналом ТВ не признается наличием у муниципальной организации телевидения собственного эфирного времени и не влечет для неё необходимости в предоставлении бесплатного эфирного времени зарегистрированным кандидатам.

Автор приходит к выводу, что правовые гарантии на получение бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади применительно к муниципальным выборам не до конца продуманы и не адаптированы к реальному положению дел в муниципалитетах.

На основе изучения правовых норм и правоприменительной практики автор исследует достоинства и недостатки досрочного голосования и голосования по открепительному удостоверению в ходе проведения муниципальных выборов.

По мнению диссертанта, следует передать решение вопроса о выборе между досрочным голосованием и голосованием по открепительному удостоверению с уровня закона субъекта Российской Федерации на уровень устава муниципального образования.

В работе рассматривается установление порога явки для признания их состоявшимися. Отмечается, что этот вопрос сложен для однозначной оценки. Анализируются позиции дискутирующих сторон по данному вопросу, в результате чего выявляются диаметрально противоположные точки зрения.

По мнению автора, на муниципальном уровне вполне можно отказаться от установления обязательного порога явки, и это не приведет к

нелегитимности избираемой власти. Исходя из данных электоральной активности делается вывод о том, что, как правило, выборы уровня субъекта Российской Федерации вызывают больше интереса у избирателей, нежели муниципальные выборы. При совмещенном дне голосования максимальный для муниципальных выборов 20-ти процентный порог явки легко преодолит.

В *заключении* подводятся итоги диссертационного исследования и излагаются основные выводы и практические рекомендации, следующие из проведенной работы.

**Основные положения диссертации отражены в следующих
публикациях автора:**

*публикации в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень,
утвержденный ВАК:*

1. Шамгунов А.И. Правовое регулирование порядка назначения муниципальных выборов требует изменения / А.И. Шамгунов // Вестник Оренбургского государственного университета. – Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2006. - № 11. - С. 86-92. (0,5 п.л.).

2. Шамгунов А.И. О понятии избирательного процесса / А.И. Шамгунов // Вестник Самарского государственного экономического университета. Специальный выпуск: Актуальные вопросы «Правоведения». – 2006. - № 7 (25). – С. 294-298. (0,3 п.л.).

Работы, опубликованные в иных изданиях:

3. Шамгунов А.И. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере правового регулирования муниципальных выборов / А.И. Шамгунов // Право и политика, - М., 2006. - № 11. - С. 58-62. (0,4 п.л.)

4. Шамгунов А.И. К вопросу о правовом положении муниципальной избирательной комиссии в системе органов местного самоуправления / А.И.

Шамгунов // Сборник трудов молодых ученых и преподавателей КЮИ МВД России. – Казань: КЮИ МВД России, 2006. – С. 96-101. (0,3 п.л.).

5. Шамгунов А.И. О некоторых правовых вопросах организации голосования на муниципальных выборах / А.И. Шамгунов // Вестник Татарского института содействия бизнесу. - Казань, 2006. - № 1. – С. 132-139. (0,5 п.л.).

6. Шамгунов А.И. О некоторых правовых вопросах финансирования деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению муниципальных выборов / А.И. Шамгунов // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 6. - Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. - С. 547-550. (0,2 п.л.).

7. Шамгунов А.И. О назначении выборов судом / А.И. Шамгунов // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 7. Т.2. - Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. - С. 283-287. (0,2 п.л.).